

# L’habitat indigne aux portes de Paris : le cas de Saint-Denis, entre idéal et *realpolitik*

*Mathilde Costil*<sup>1</sup>

Dans la nuit du samedi 8 au dimanche 9 septembre 2012, un incendie se déclare dans l’immeuble insalubre du 39, rue Gabriel Péri dans le centre-ville de Saint-Denis, faisant trois morts. Cet incendie rappelle l’importance du parc de logements dégradés dans la ville : il représente environ 6 000 logements potentiellement indignes, et 30 % du parc privé (taux de PPPI). Le PPPI, parc privé potentiellement indigne, est un indicateur d’insalubrité et de dégradation créé au début des années 2000<sup>2</sup>, et le qualificatif d’indigne remplace, à partir du début des années 2000, les catégories d’habitats insalubres et celle des édifices menaçant ruine ainsi que les locaux impropres à l’habitation<sup>3</sup>. Pour ma part, j’utiliserai dans cet article les termes d’habitat indigne, ainsi que ceux, fréquemment utilisés par les acteurs locaux, d’habitat insalubre et d’habitat privé dégradé. Si la résorption de l’habitat indigne fait consensus parmi les élus, leur volonté se heurte à plusieurs difficultés. En effet, ce parc appartenant à des propriétaires privés, l’intervention des pouvoirs publics y est bien plus complexe que sur les logements du parc social et coûte cher aux finances publiques. S’il est impossible de traiter l’intégralité du parc insalubre, néanmoins les élus de Saint-Denis, à majorité membres du PCF, du Front de gauche

*Herodote*, n° 162, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2016.

1. Docteur en géopolitique.

2. Le calcul de cet indicateur se fait en croisant les ressources des propriétaires et la catégorie cadastrale des logements (confort du logement).

3. L’habitat indigne est défini dans la loi Molle de 2009, article 84 : « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d’habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l’état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

HÉRODOTE

et d'Europe Écologie-Les Verts, s'y attellent et cherchent à mener une politique « inclusive » – c'est-à-dire qu'ils ne souhaitent pas que la résorption de l'habitat insalubre chasse les personnes les plus précaires de la ville. Contraints par les difficultés d'actions et leurs coûts, les élus doivent faire des choix qui sont déterminés par les représentations ambivalentes qu'ils ont du devenir de Saint-Denis : en faire une ville attractive pour les classes moyennes tout en ne chassant pas les habitants les plus pauvres du cœur de ville.

### **Un parc insalubre important et localisé dans des quartiers stratégiques**

De manière générale, les interventions sur les logements insalubres du parc privé sont difficiles à mener en raison de la complexité des outils juridiques, de la protection de la propriété privée et des coûts de ces politiques. Or la localisation de ce parc en plein centre-ville et à proximité de Paris en rend le traitement d'autant plus stratégique.

En 2007, 30 % du parc privé de Saint-Denis était considéré comme potentiellement indigne, selon l'indicateur du PPPI, situation que l'on retrouve à Aubervilliers, Saint-Ouen et dans une moindre mesure Ivry (94), La Courneuve (93), et Gennevilliers (92). Notons que toutes ces communes sont dans la première couronne parisienne et qu'aucune d'entre elles n'est située dans l'Ouest. Ce taux de 30 % est exceptionnellement élevé puisqu'à la même époque il était de 10 % en Seine-Saint-Denis et de 6 % en France métropolitaine. Les 30 % de PPPI correspondent, à Saint-Denis, à 6000 logements, dont 2800 dans le centre-ville. Ce taux est même supérieur dans les quartiers de La Plaine Saint-Denis, du quartier pavillonnaire du Bel-Air et dans le centre-ville où il atteint 44 % dans certains îlots de la gare et de la Porte de Paris. Ces quartiers bien situés (centre-ville et proximité de Paris, requalification des bords du canal, patrimoine ancien dans le centre-ville piétonnier) et bien desservis (deux lignes RER à la Plaine et une ligne de métro, deux stations de métro en centre-ville, trois tramways et une gare de RER/Transilien, et la proximité du RER et d'un métro pour le quartier Bel-Air) présentent donc d'importantes possibilités de requalification. Ivry, La Courneuve, Saint-Ouen, Aubervilliers sont dans des situations similaires : le parc très dégradé se situe dans des quartiers à fort potentiel de reconversion. Ce parc insalubre loge pour l'instant principalement des personnes aux faibles ressources.

La localisation de ce parc privé insalubre et son importance s'expliquent en partie par l'histoire de ces villes. À Saint-Denis, les logements insalubres se concentrent dans le centre ancien de la ville préindustrielle, dans les quartiers pavillonnaires autoconstruits, mais surtout dans les immeubles de rapport qui datent de l'industrialisation de la ville (fin XIX<sup>e</sup> siècle). Ces immeubles ont été construits pour

176

*Hérodote*, n° 162, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2016.

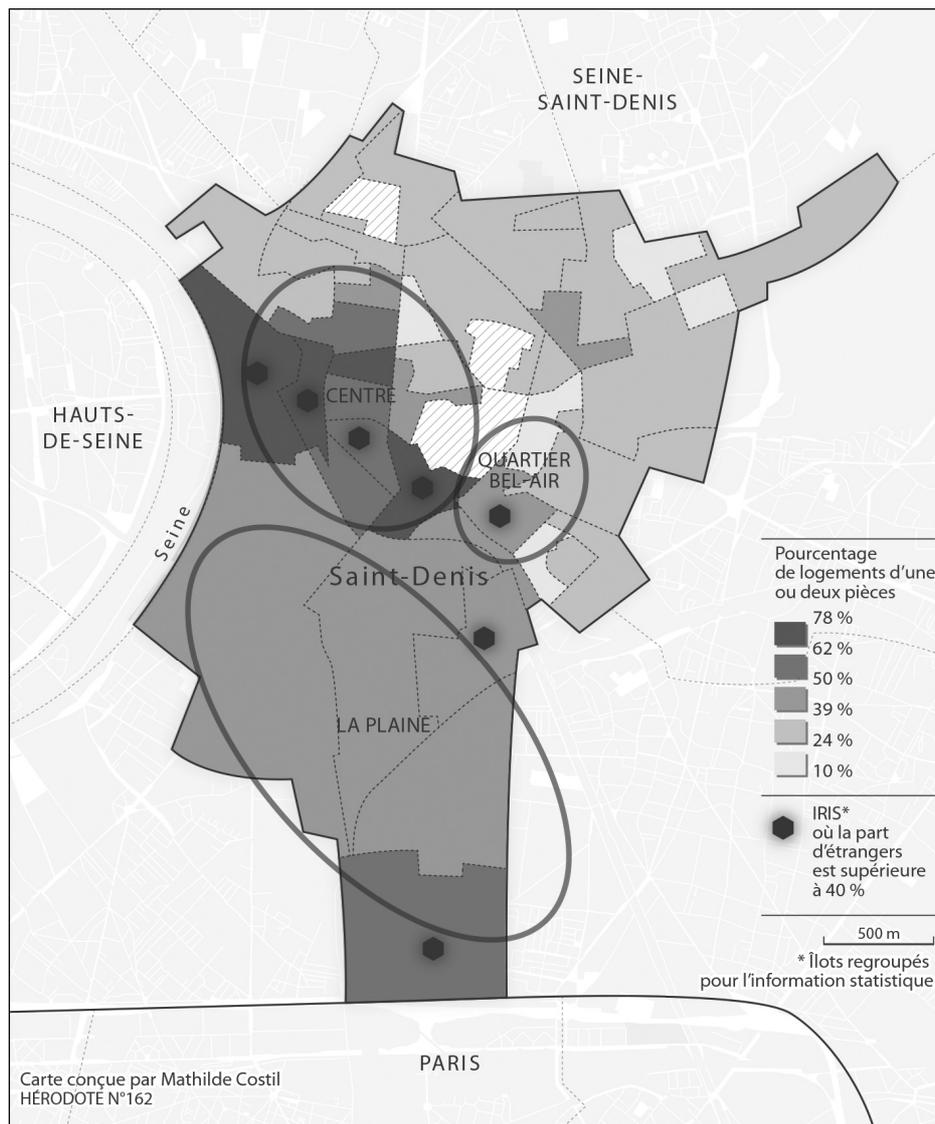
loger les ouvriers à La Plaine et dans les faubourgs du centre ancien (quartiers Gare et Porte de Paris). Ils logent de nos jours principalement des personnes en situation de précarité. Les logements de ces quartiers sont petits (entre 30 et 40 m<sup>2</sup>) et ont peu fait l'objet de rénovation, les propriétaires trouvant toujours des locataires y compris pour les logements les plus dégradés, en raison de la pénurie de logements bon marché et parce que ceux qui y habitent n'ont pas d'autre choix : ils sont sans papiers ou n'ont pas les garanties suffisantes en termes de revenus pour accéder au parc social ou au parc privé classique. En effet, les propriétaires des logements indignes demandent moins de garanties, mais conscients que ces locataires, souvent des immigrés primo-arrivants, ne pourront trouver à se loger ailleurs, ils profitent parfois de la situation en pratiquant des prix exorbitants pouvant aller jusqu'à 75 € du mètre carré<sup>4</sup>. La demande excédant l'offre, les propriétaires bailleurs louent à des prix quasiment parisiens, alors qu'à l'achat ces logements sont deux à trois fois moins chers que dans la capitale. Ainsi, ces biens locatifs sont extrêmement rentables, d'autant plus que les petits logements sont proportionnellement loués plus chers que les grands comme en témoigne une ancienne employée du service habitat : « Et puis, pour les locations, ils ne font pas de calcul au m<sup>2</sup>, c'est plus qu'ils pratiquent des chiffres aux alentours de 450 € pour les petites voire très petites surfaces comme du 11 m<sup>2</sup> avec des prix coincés entre 480 et 500 €<sup>5</sup>. » Le nombre de propriétaires bailleurs a augmenté au cours des années 2000 dans le centre ancien de Saint-Denis, au détriment des propriétaires occupants du fait de la forte rentabilité locative des appartements. Or, les propriétaires bailleurs étant surtout intéressés par la rentabilité de leurs biens, ils investissent peu ou pas dans leur entretien et alimentent donc, en partie, la dégradation du parc.

Ce parc dépend de propriétaires privés fortement protégés par le régime de la propriété privée, qui n'ont pas toujours les moyens de faire les travaux ou qui sont réticents à les faire. Pendant longtemps les mesures de police (arrêtés de péril et d'insalubrité) ont été peu efficaces et difficiles à faire appliquer à l'encontre des propriétaires récalcitrants. Ces mesures de police sont des procédures juridiques intentées aux propriétaires d'appartements ou copropriétaires d'immeubles, quand l'immeuble ou l'appartement représente un danger pour la santé des occupants (insalubrité) ou bien quand il présente un danger physique (péril). L'arrêté prescrit les travaux à réaliser pour faire cesser le danger dans un délai défini et, en

4. Une étude en préalable au projet urbain (PNRQAD) menée quartier gare et Porte de Paris sur des immeubles fléchés pour le PNRQAD note des loyers qui vont de 3,31 € du m<sup>2</sup> à 37,50 € du m<sup>2</sup> avec une moyenne de 11,34 €. Dans le quartier Gare, la moyenne est bien plus élevée, elle est à 23 € du m<sup>2</sup> pour seulement 9% de logements de bonne qualité et 50% de logements inférieurs à 30 m<sup>2</sup> avec un écart qui va de 7 € à 75 € du m<sup>2</sup> en 2010.

5. Entretien avec une ancienne chargée de la Maison de l'habitat, novembre 2012.

CARTE 1. – UNE FORTE PRÉSENCE DE PETITS LOGEMENTS ET D'ÉTRANGERS DANS LES QUARTIERS D'HABITATS DÉGRADÉS



Hérodote, n° 162, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2016.

cas de danger, l'arrêté peut être accompagné d'une interdiction à l'habitation. De nouveaux outils et financements ont été mis en place au cours des années 2000, facilitant l'action des collectivités locales face aux arrêtés non suivis d'effet. Les collectivités peuvent par exemple bénéficier d'aides financières quand elles réalisent les travaux prescrits dans l'arrêté à la place du ou des propriétaires considérés comme défaillants. Néanmoins, ces procédures sont longues, juridiquement complexes, et nécessitent de la part de la collectivité d'avoir la capacité de reloger les locataires et d'avancer les fonds. Ces sommes peuvent ensuite être récupérées par le biais de mesures de recouvrement, ce qui nécessite là encore du temps et du personnel qualifié.

Deux autres types de politiques sont mises en place : les politiques de démolition *via* des opérations d'aménagement (rénovation urbaine, résorption d'habitat insalubre) et les actions incitatives qui visent à donner des aides financières aux propriétaires pour effectuer des travaux de réhabilitation. Ces dernières sont le plus souvent mises en place dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) sur des secteurs prédéfinis. De 1984 à 2005, la ville a mené cinq OPAH sur quatre secteurs, mais elles ont surtout été utilisées pour financer des ravalements de façade et n'ont pas permis la rénovation des immeubles les plus dégradés, ni l'évolution de la structure des logements (tailles, nombre de pièces, etc.). Les politiques d'aménagement qui consistent principalement en des opérations de démolition/reconstruction sont, quant à elles, jugées plus efficaces par les élus. Mais elles coûtent cher. En moyenne, les services en charge de l'habitat considèrent que le coût de résorption d'un immeuble insalubre engendre pour la collectivité un déficit de 2000 € par m<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'intervention de la municipalité, que ce soit par substitution aux propriétaires défaillants ou dans le cadre de projets d'aménagement, nécessite des capacités d'hébergement ou de relogements temporaires ou définitifs des personnes vivant dans ces logements. Or le système d'hébergement est complètement saturé en Île-de-France et une partie de ces personnes n'est pas en droit d'accéder à un logement social, en raison de ressources trop faibles par rapport aux exigences des bailleurs ou d'irrégularité du séjour. Par ailleurs, plus de 6000 personnes sont en attente d'un logement social à Saint-Denis.

À ces complexités techniques de la lutte contre l'habitat insalubre s'ajoutent des tensions quant à la vision politique de l'avenir de la ville.

## **Des représentations et stratégies ambivalentes**

### *Ville populaire et « inclusive » versus ville « attractive »*

Les politiques de l'habitat insalubre s'inscrivent dans des volontés politiques en tension entre, d'une part, le souhait de rester une ville populaire et, d'autre part, celui de renforcer l'attractivité de la ville, notamment en direction des classes moyennes et supérieures.

Le souhait de rester une ville populaire a été réaffirmé lors des municipales de 2014, puisque ce thème a fait partie des trois grandes priorités du programme du maire communiste sortant, réélu. Cette volonté s'inscrit plus largement dans l'engagement des élus de la ville de mener des politiques inclusives qui découlent elles-mêmes de l'implication des élus dans l'altermondialisme dont ils ont repris les mots d'ordre [Clech, 2015, p. 609]. La ville de Saint-Denis joue un rôle important dans plusieurs réseaux internationaux de villes<sup>6</sup> impliquées dans des réflexions autour des droits de l'homme, de la démocratie participative, etc. Ces villes ont, par exemple, mis en place une charte des droits de l'homme dans la ville dont Saint-Denis est signataire. Cet engagement s'accompagne, dans la pratique, d'un soutien aux travailleurs sans papiers, d'une demande de solution « digne » pour les habitants de bidonvilles, d'une politique en direction des plus pauvres (cantine à 0,15 €, centre de santé, construction de logements sociaux, politique en direction de la jeunesse, etc.), et d'une volonté de construire une ville pour tous, d'où personne n'est exclu. Lors de la campagne des municipales de 2014, les élus de la majorité s'opposent, à travers la mise en avant de la ville populaire, à l'idée d'une substitution de populations. Ils continuent de prôner l'idée d'une ville pour tous, déjà déclinée dans le programme local de l'habitat (PLH) communautaire (« Une ville pour tous, un toit pour tous »).

Dans le même temps, les élus ont aussi la volonté de faire de Saint-Denis une ville « attractive », afin qu'elle redevienne « un pôle structurant du grand Nord parisien ». Ils veulent notamment attirer des classes moyennes et supérieures pour

6. Notamment le FALP, forum des autorités locales et périphériques et la CGLU, Cités et gouvernements locaux unis. Saint-Denis et Aubervilliers ont accueilli « la première rencontre mondiale des pouvoirs locaux pour le droit à la ville » les 10, 11 et 12 décembre 2012. La déclaration finale rappelle ce que ces villes entendent par droit à la ville : « Nous croyons impératif de poursuivre ce processus pour que le droit à la ville, entendu comme usage pour toutes et tous de la ville, en accord avec les principes de soutenabilité, d'égalité, de solidarité et de justice sociale, devienne une réalité tangible dans chacune de nos villes et régions métropolitaines. Notre première rencontre des pouvoirs locaux pour le droit à la ville démontre qu'il est possible d'aller dans ce sens par la mise en œuvre de politiques locales innovantes concernant la gestion de l'espace public, du logement ou du développement endogène, social et solidaire. »

diversifier la population et contrecarrer le phénomène de paupérisation. Mais ils espèrent aussi que ces populations, notamment lorsqu'elles accèdent à la propriété, permettront un meilleur entretien des immeubles. Enfin, le souhait de faire de Saint-Denis une ville attractive découle aussi de l'envie des élus d'inverser les représentations négatives associées à Saint-Denis et à la banlieue en général [Sedel, 2009]. La valorisation de la ville et les politiques autour de l'image et de l'attractivité de Saint-Denis doivent aussi permettre de montrer aux habitants qu'ils vivent sur « un territoire qui compte ». En ce sens, cette politique d'image et d'attractivité s'inscrit donc dans les représentations portées par le mouvement altermondialiste, avec notamment l'idée que la banlieue et les territoires périphériques peuvent être une force d'innovation.

Alors comment rester une ville populaire tout en menant une politique d'attractivité ? En effet, l'amélioration des aménités d'une ville et de son image se traduit souvent par un renchérissement du prix de l'habitat, surtout dans le contexte de la crise du logement en région parisienne, par une arrivée de populations plus fortunées et donc par un éloignement des populations les plus pauvres. Or les élus dionysiens, qui ont dénoncé les rénovations des quartiers populaires de Paris (« on a chassé les pauvres »), ne veulent pas que leur politique ait les mêmes conséquences.

#### Gentrification versus paupérisation ?

La représentation de la paupérisation de la ville à partir des années 1995-2000 est très forte à Saint-Denis parmi les élus et les habitants. La ville a en effet perdu des habitants au cours des années 1990. Une partie des classes moyennes a été remplacée par des populations plus pauvres, souvent issues de l'immigration en provenance du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. Saint-Denis et la Seine-Saint-Denis remplacent peu à peu Paris comme territoire d'accueil des immigrés. Mariette Sagot écrit ainsi dans un rapport de l'IAU : « On assiste, depuis plus de trente ans, à une nette redistribution de la population immigrée de la capitale vers la banlieue nord, sous les effets conjugués du regroupement familial, de l'installation progressive des familles immigrées dans le parc social de banlieue, et d'une gentrification de certains quartiers populaires de la capitale » [Sagot, 2012, p. 31].

En parallèle, comme dans beaucoup de villes de taille moyenne, le petit commerce et le commerce de bouche ont décliné, remplacés à Saint-Denis par des magasins chinois de vêtements bas de gamme, des salons de coiffure « afro », des épiceries exotiques, des boucheries halal et des taxiphones. Cette évolution est perçue par un certain nombre d'élus et d'habitants comme le symbole de la paupérisation de Saint-Denis et justifie le discours fréquemment entendu : il faut inverser la « spirale de dégradation ». En même temps, le fort potentiel de reconversion de Saint-Denis, la bonne desserte en transports en commun et l'évolution de

la métropole parisienne font craindre à certains habitants et élus une gentrification du territoire. La question de la gentrification fait partie aujourd'hui de toutes les discussions dès que l'on parle de l'évolution de Saint-Denis. Associée à la figure du « bobo », c'est une représentation forte des évolutions sociales des villes. Elle est souvent perçue soit comme un danger, soit comme un horizon à atteindre.

L'utilisation de l'une ou l'autre de ces représentations crée des tensions à la fois entre groupes d'habitants et entre élus. Ainsi, en entretien, certains habitants ne supportent pas que la question de la gentrification de la ville soit évoquée<sup>7</sup>, comme si l'utilisation de ce terme servait à nier les difficultés de leur vie quotidienne (sécurité, problème de sécurité, etc.). Ils utilisent plutôt, pour parler de Saint-Denis ou de leur quartier, la représentation d'une ville paupérisée, voire d'un ghetto. À l'inverse, d'autres s'inquiètent des effets d'une gentrification du territoire sur les populations les plus précaires. Des habitants du quartier Gare ont même créé des collectifs et associations porteurs de ces deux visions opposées, habitants qui se sont retrouvés en conflit ouvert entre 2011 et 2013 [Costil, 2016]. Un autre collectif du nom de Plaie Commune, jeu de mots avec le nom de l'agglomération Plaine Commune, s'est aussi créé contre la rénovation urbaine du centre-ville, accusée de favoriser le processus de gentrification et le départ des populations précaires. L'enjeu est de taille entre présenter Saint-Denis comme une ville ghetto ou paupérisée, ou bien comme une ville en voie de gentrification : ces représentations correspondent à des intérêts divergents et l'une et l'autre n'amènent pas forcément les mêmes réponses.

Par ailleurs, les quartiers anciennement populaires et gentrifiés de la capitale agissent comme un repoussoir pour les élus dionysiens et les services de la ville, qui ont pourtant du mal à penser le phénomène de gentrification et à percevoir le processus en cours. En effet, il s'agit de processus très longs (une quarantaine d'années pour le bas Montreuil) et dont la temporalité excède de beaucoup celle des élus en prise avec les difficultés quotidiennes actuelles (trafic de drogue, vols avec violence, etc.), et de leurs mandats. Ainsi, l' élu en charge du projet urbain de lutte contre l'insalubrité explique souhaiter « trouver le chemin entre paupérisation et gentrification », c'est-à-dire requalifier le quartier tout en empêchant sa gentrification, qui pour lui n'a pas commencé.

Paupérisation ou gentrification sont souvent présentées comme deux options qui s'excluent l'une et l'autre. Mais la représentation d'une évolution du quartier

7. Plusieurs échanges sur le blog « Saint-Denis ma ville » sont révélateurs de cette crainte, notamment les commentaires suite à un post d'une étudiante de classe terminale qui est « à la recherche de témoignages d'habitants de Saint-Denis à propos de la gentrification de la ville » : Post du blog Saint-Denis ma ville de Audrey : <<http://www.saintdenismaville.com/index.php?post/2014/12/07/Recherche-t%C3%A9moignage-sur-la-gentrification-de-la-ville>>, consulté le 15 septembre 2015.

et du centre-ville soit vers la gentrification, soit vers la paupérisation est certainement trop simpliste pour comprendre les évolutions à l'œuvre, et cette opposition est plus factice que réelle [Clerval et Van Criekingen, 2014]. La gentrification et la paupérisation sont probablement concomitantes comme Anaïs Collet [2010] l'a observé à Montreuil et comme le laissent présager les dernières analyses du secteur études locales de la ville<sup>8</sup>. Ces analyses montrent que l'écart entre les plus pauvres et les plus riches s'accroît à Saint-Denis, et que les 10 % les plus pauvres le deviennent encore plus [Bellavoine et Turpin, 2014, p. 46-47].

En l'absence de moyens financiers pour intervenir sur toutes les situations d'insalubrité dans le logement, les élus doivent faire des choix. Ces derniers sont guidés par les contraintes financières, l'expérience de la ville en la matière, l'inscription de ces politiques dans des représentations de la ville et de son devenir, ainsi que par l'envie d'être le plus efficace possible avec les moyens alloués.

*La realpolitik dionysienne : la priorité au centre-ville, « vitrine » de Saint-Denis*

Depuis 2005, les élus de Saint-Denis ont décidé de concentrer leurs efforts sur le centre-ville. Ce choix s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord, la dernière intervention importante d'aide aux copropriétaires privés pour réhabiliter les immeubles de ce quartier, menée conjointement par la ville et l'État, s'est achevée il y a plus de vingt ans. Une grande partie des élus estime que, depuis cette époque, le centre-ville a été « oublié » et qu'il a, de ce fait, connu un processus de dégradation de l'habitat et de paupérisation de la population au cours des années 1990. En effet, la municipalité a eu d'autres priorités, comme la reconversion de La Plaine Saint-Denis ou la rénovation urbaine des grands ensembles.

Afin de préparer une intervention sur le bâti du centre-ville, la municipalité et la communauté d'agglomération Plaine Commune (devenue établissement public territorial en janvier 2016) commandent une étude approfondie, rendue en 2008, qui pointe les dérives du marché immobilier et montre les insuffisances des programmes d'OPAH d'aides aux copropriétaires. Les prestataires de l'étude conseillent d'intervenir de façon plus importante par des opérations d'aménagement. Les élus se saisissent alors d'un nouveau programme de l'État, le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, PNRQAD, qui est un programme d'aménagement en centre ancien. L'État a mis en place ces programmes suite au retour de la question de l'habitat insalubre dans les priorités nationales au début des

8. Le secteur des études locales dirigé par une sociologue a pour but d'observer les évolutions de la ville à l'aide d'études sociologiques : <[http://mairiedesaintdenis1.ecritel.net/jcms/jcms/w\\_5842/etudes-locales](http://mairiedesaintdenis1.ecritel.net/jcms/jcms/w_5842/etudes-locales)> (consulté le 15 mai 2016).

années 2000<sup>9</sup>. Deux périmètres sont sélectionnés, l'un à la Porte de Paris et l'autre dans le quartier Gare, deux portes d'entrée du centre-ville. Ce PNRQAD est compris dans une OPAH-RU, opération programmée d'amélioration de l'habitat-rénovation urbaine qui englobe tout le centre-ville. L'essentiel des moyens techniques et financiers est cependant concentré sur les deux secteurs PNRQAD.

Le choix de ces quartiers relève de considérations stratégiques et incarne la volonté de faire de Saint-Denis une ville attractive. L'angle d'approche est bien celui de la résorption de l'habitat insalubre, mais dans une politique plus globale de requalification du centre-ville. Intervenir sur les « portes d'entrée » du centre-ville est important puisque ces quartiers donnent une première image de la ville : la Porte de Paris fait la jonction entre La Plaine et le centre-ville, tandis que le quartier Gare accueille deux tramways et les 80 000 passagers quotidiens de la gare.

En agissant sur ces quartiers, il s'agit aussi d'être le plus efficace possible. Les élus ont choisi les îlots concentrant les taux de PPPI les plus importants (40 à 45 %). Ils espèrent aussi que la proximité géographique des PNRQAD avec deux programmes de zones d'aménagement concerté (ZAC) prévoyant la construction de logements et de bureaux entraînera un changement en profondeur qui agira positivement sur tout le centre-ville. Le PNRQAD est particulièrement adapté à la volonté des élus puisque, au-delà de l'approche sur l'habitat insalubre, ce dispositif permet également d'intervenir sur les commerces, les espaces publics et de requalifier le patrimoine. Concentrer les moyens pour agir plus largement sur la requalification du quartier s'appuie sur l'espoir d'enclencher un « cercle vertueux » et d'inciter les acteurs privés à rénover. À travers cette politique, la municipalité espère aussi éviter les effets pervers du marché du logement indigne en attirant des investisseurs et des propriétaires occupants plus à même d'entretenir les biens, et qui participeront à la réhabilitation des immeubles.

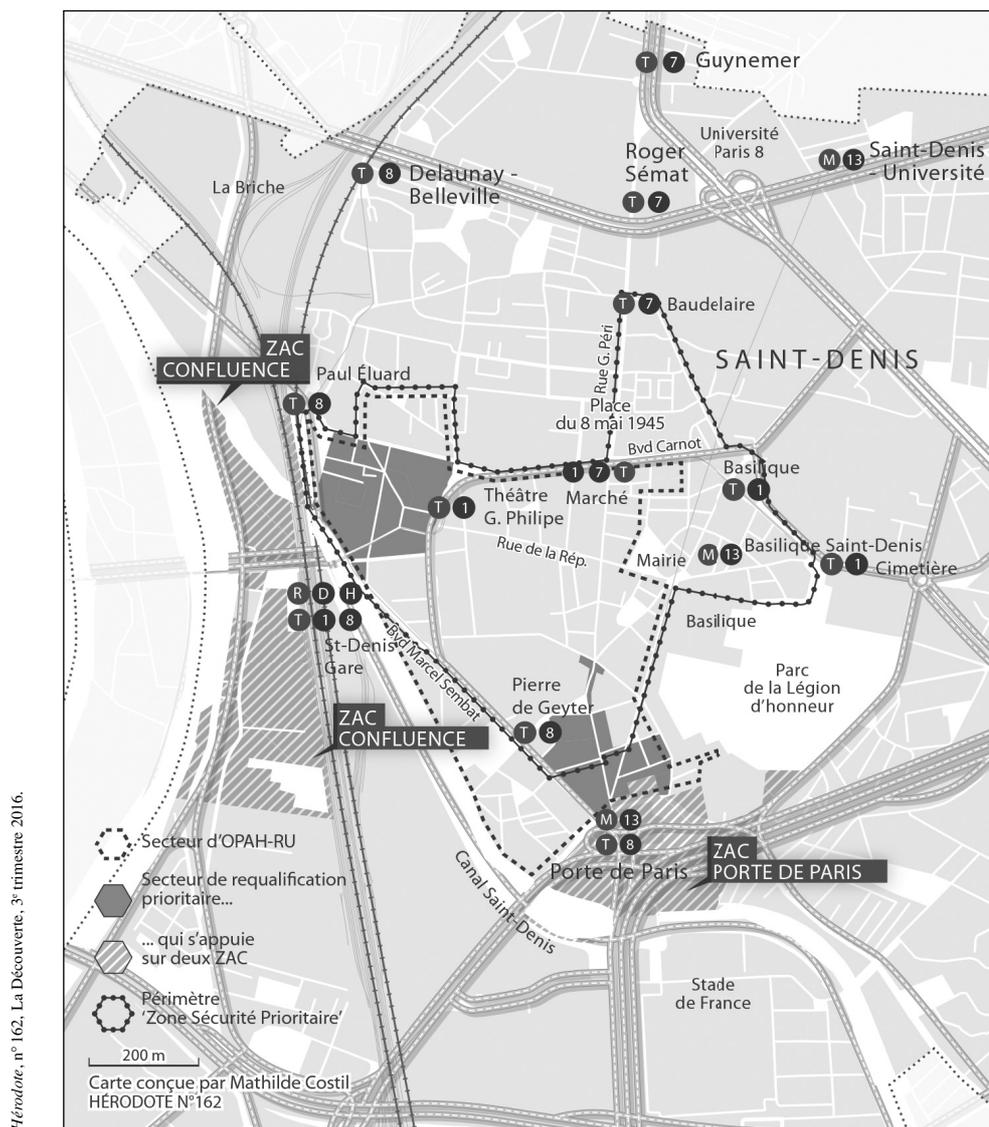
#### Un abandon relatif des autres quartiers ?

Le choix politique de cibler de manière prioritaire les actions sur le centre-ville a pour conséquence un moindre investissement de la ville sur les deux autres quartiers fortement touchés par ce problème d'insalubrité : La Plaine et le quartier du Bel-Air.

9. La question de l'habitat insalubre est revenue dans les priorités nationales suite aux problèmes du saturnisme infantile (ingestion de plomb que l'on trouve dans les anciennes peintures) dans les logements anciens et à plusieurs incidents, avec la commande d'un rapport sur la question à Nancy Bouché en 1998. L'État réforme les outils de lutte contre cet habitat suite à ce rapport et crée notamment le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne en 2001. La terminologie change à ce moment-là puisqu'on ne parle plus de logements insalubres et d'immeubles menaçant ruine mais de logements indignes.

L'HABITAT INDIGNE AUX PORTES DE PARIS : LE CAS DE SAINT-DENIS...

CARTE 2. – LES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE  
DANS LE CENTRE-VILLE DE SAINT-DENIS



## HÉRODOTE

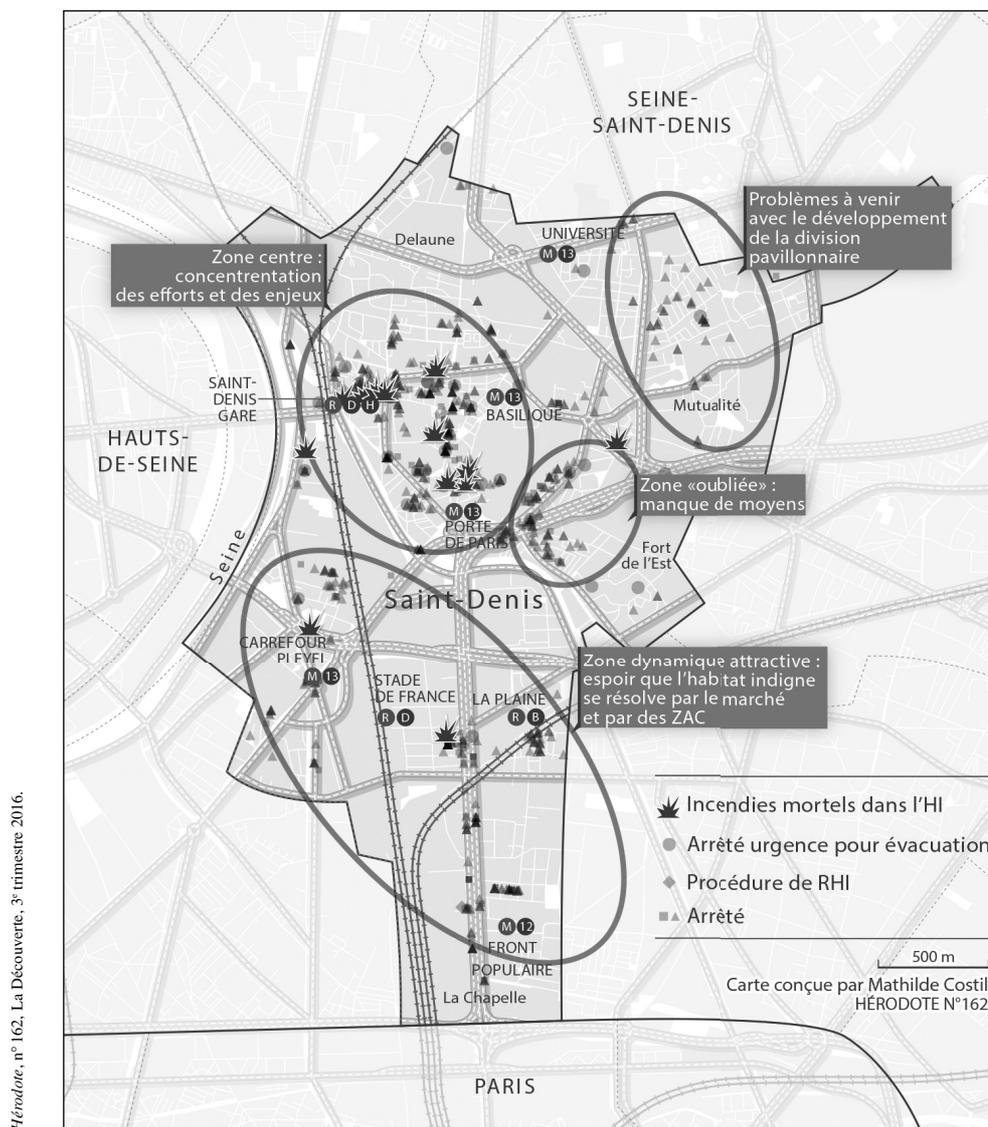
Le quartier de La Plaine a vu une partie de ses logements insalubres disparaître dans le cadre de programmes d'aménagements (ZAC) avec les démolitions qui ont accompagné la construction de quartiers neufs aux abords des deux gares de RER (B et D), et de la nouvelle station de métro Front Populaire, ainsi qu'avec la mise en place d'un programme de rénovation urbaine en quartier ancien de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). La Plaine, qui est passée de plus grand territoire industriel d'Europe à la plus grande friche d'Europe, est en reconversion depuis les années 1980. Les bureaux et immeubles de grands sièges sociaux ont succédé aux friches, et plusieurs quartiers d'habitation neufs ont remplacé les immeubles insalubres. Mais ceux-ci sont encore très présents dans certaines rues et impasses. L'élú en charge du dossier explique qu'à La Plaine l'option choisie est celle de « faire jouer le marché », c'est-à-dire de parier que l'attractivité du quartier rendra rapidement, pour les propriétaires de biens vétustes, plus intéressant de rénover ou de vendre leur bien que de le louer en l'état, et de résorber l'habitat dégradé restant dans le cadre de futures ZAC. En effet, depuis les années 1990, les élus incitent les aménageurs à inclure dans les périmètres de ZAC, des immeubles insalubres qui feront alors l'objet d'une démolition-reconstruction. Mais les ZAC sont longues à mettre en place et ne voient pas toujours le jour. Certains îlots de La Plaine attendent maintenant depuis presque trente ans l'intervention des pouvoirs publics. C'est notamment le cas du sud de La Plaine, à proximité de la porte de la Chapelle, déjà exclue d'un programme d'OPAH, d'aides aux copropriétaires en 1990, car une ZAC devait y voir le jour. Le projet est toujours en discussion et des habitants vivent depuis des années dans des situations d'insalubrité même si la ville et l'agglomération ont commencé à racheter des lots dans certains immeubles. Un autre immeuble du quartier, muré suite à un incendie en 2001, est toujours en attente de travaux faute de moyens, et est squatté malgré les dispositifs anti-squats.

Le quartier de pavillons et de petits immeubles du Bel-Air, aussi touché par l'importance de l'habitat insalubre, apparaît comme un quartier « laissé à l'abandon avec des points d'ancrage pour lancer une requalification » selon les termes d'une ancienne employée du service de l'habitat. Même si ce quartier a aussi fait l'objet d'une étude avant celle menée sur le centre-ville, il est géographiquement moins stratégique; les élus ont donc renoncé à y intervenir de façon importante. Quelques opérations de démolition/reconstruction y ont cependant eu lieu au gré des opportunités foncières, mais on peut craindre que la situation y empire du fait des opérations menées en centre-ville.

Ces choix ont d'autant plus de conséquences sur les habitants de ces immeubles que le service logement de la municipalité ne reloge pas ou peu selon le critère de l'insalubrité. En effet, ce service cherche à limiter les « sorties intempestives » c'est-à-dire qu'il cherche à coordonner les relogements dans le cadre d'opérations

L'HABITAT INDIGNE AUX PORTES DE PARIS : LE CAS DE SAINT-DENIS...

CARTE 3. – UNE PRIORISATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ SUR LE CENTRE-VILLE



Hérodote, n° 162, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2016.

d'aménagement pour que les départs des logements se fassent au dernier moment, afin d'éviter l'arrivée de nouveaux ménages, ou de squatteurs, dans le logement qui vient d'être libéré. Il s'agit aussi d'éviter les relogements avant que les travaux ne soient faits dans des logements faisant l'objet d'arrêtés et d'injonctions de travaux. En effet, la municipalité souhaite éviter des effets de noria qui ont existé par le passé : reloger des ménages vivant dans des logements insalubres et voir ces logements aussitôt réoccupés par de nouveaux ménages demandant à leur tour à être relogés.

Ce choix politique de traiter de manière prioritaire le centre-ville pose ainsi la question des destinataires de ces politiques : les habitants du centre-ville, les habitants des immeubles insalubres ou bien des investisseurs et potentiels futurs habitants ? Ces trois groupes sont concernés par ces politiques, mais n'en bénéficient pas de la même façon.

Les locataires en titre des logements insalubres traités dans le cadre de l'opération d'aménagement du quartier Gare, ainsi que les ménages avec enfants, ont accès avec ce programme à des logements salubres, mais en dehors du quartier. En effet, les logements sociaux y sont quasi inexistantes (2%), les temporalités du projet ne permettent pas de reloger les habitants dans les nouveaux immeubles construits sur place, y compris ceux de logements sociaux, pas encore sortis de terre au moment des relogements. Par ailleurs, les exigences des bailleurs sociaux en termes de « reste à vivre<sup>10</sup> » rendent leur accès au logement social difficile et les ménages sont alors contraints de s'éloigner. En effet, de nombreux bailleurs sociaux conditionnent l'entrée de ménages selon l'argent qui restera au ménage une fois le loyer payé afin d'éviter les impayés. Le reste à vivre est calculé par jour (environ 10 € jour/personne) sans prise en compte du fait que de nombreuses personnes s'acquittent déjà de loyers supérieurs, en dépit de restes à vivre très bas. Notons aussi que le quartier Gare est jugé difficile à vivre par beaucoup d'habitants (trafic de drogue, occupation de l'espace public par des groupes alcoolisés), au point que les ménages du parc insalubre y semblent peu attachés selon la responsable du relogement, malgré sa situation centrale. Les occupants sans droit ni titre, c'est-à-dire les squatteurs, n'ont pas droit à un relogement mais les ménages avec enfants, y compris sans papiers, se voient néanmoins proposer un relogement à titre humanitaire. Les hommes célibataires squatteurs, avec ou sans papiers, sont eux complètement exclus des procédures de relogement.

10. <<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/conseiller-et-accompagner/des-bailleurs-sociaux-qui-refusent-des-personnes-modestes>>, consulté le 20 juin 2015). Dans le cadre du PNRQAD cela pose problème pour les relogements : « On a un problème de revenus et de reste à vivre pour les bailleurs qui veulent un reste à vivre de 11€/jour et on n'a pas des gens très très riches. C'est pour ça aussi qu'ils [les habitants relogés] acceptent de s'éloigner. » Entretien avec la responsable relogement du PNRQAD, juin 2014.

Pour les nouveaux habitants propriétaires de leur logement, de classes moyennes et moyennes supérieures, venus dans ce quartier, attirés par la localisation et les prix de l'immobilier, la mise en place du projet urbain les a confortés dans leur choix, car ils en attendent une évolution positive du quartier. Ils en seront donc pleinement bénéficiaires, d'autant plus qu'en acquérant leur logement, ils ont financièrement investi et peuvent donc espérer une plus-value avec la valorisation du quartier.

La requalification du quartier et son potentiel de reconversion posent ainsi la question de l'évolution sociologique des habitants. La municipalité assume sa volonté de faire venir des classes moyennes et moyennes supérieures dans une optique de mixité sociale, même si les élus lui préfèrent le terme de diversité. Pour les élus, l'arrivée de nouvelles populations plus aisées doit se faire par ajout de populations – ce que pourraient permettre les nombreuses nouvelles constructions – et non par substitution, pour ne pas chasser les plus pauvres, ce qui apparaît néanmoins illusoire, surtout dans le parc privé. Les projets de lutte contre l'insalubrité accélèrent les processus et cette requalification entraîne la disparition d'un parc privé dégradé qui loge les plus précaires malgré la construction de logements sociaux. À moyen terme, ces quartiers risquent de perdre leur rôle de quartiers « tremplins » [Saunders, 2012], c'est-à-dire de quartiers d'accueil pour les immigrants primo-arrivants.

L'évolution du peuplement du quartier aura aussi certainement des conséquences électorales alors que l'analyse au bureau de vote des élections 2014 et 2015 (municipales, européennes et départementales) laisse supposer que les nouveaux arrivants de classes moyennes et moyennes supérieures sont plus à même d'aller voter et votent plus pour le Parti socialiste que pour les communistes et le Front de gauche. Les évolutions du territoire, accentuées par les politiques menées, mettent donc en danger les élus aujourd'hui en place.

## **Conclusion**

La position de Saint-Denis dans la métropole parisienne ainsi que les aménités et les transports en commun jouent un rôle majeur sur l'évolution de ce territoire, peut-être plus important encore que celui des politiques menées. À moyen terme, la conjonction de ces évolutions et des politiques contre l'insalubrité va faire disparaître la majeure partie des logements dégradés, au moins dans les quartiers à fort potentiel comme le centre-ville, La Plaine Saint-Denis et Pleyel, et ainsi exclure les populations les plus précaires de ces espaces. Ces logements, qui répondent à un besoin, se recréeront ailleurs et nous assistons déjà à l'émergence d'un parc aux fonctions similaires, dans les quartiers périphériques pavillonnaires

de Saint-Denis et dans les communes limitrophes, dont les maires notent avec inquiétude l'apparition de la division des pavillons en plusieurs logements<sup>11</sup>. Nouvelle forme de mal-logement<sup>12</sup>, ce parc est beaucoup plus diffus et plus difficilement détectable que les quartiers anciens d'habitat dégradé, il engendre aussi une perte de centralité pour ses habitants, ainsi qu'un isolement. Ce phénomène de report dans les communes de Seine-Saint-Denis plus éloignées de Paris dessine peut-être la future frontière entre, d'une part, les villes mitoyennes de Paris et bien desservies par les transports en commun, et donc valorisables rapidement dans un contexte de pénurie de logements, et, d'autre part, des communes moins bien desservies par les transports en commun qui risquent de voir s'aggraver l'état de leur parc dans les années qui viennent. Ces évolutions ne sont pas sans rappeler ce qui s'est déjà passé avec les politiques de résorption des îlots insalubres parisiens et la gentrification des quartiers populaires de la capitale. Le report de populations précaires vers les communes populaires de proche banlieue y a fragilisé un bâti déjà de faible qualité et apporté les effets pervers du marché de l'habitat indigne. Ces évolutions montrent l'importance de penser la question du logement indigne comme un flux et non comme un stock. Le développement de la division pavillonnaire est l'un des prochains défis majeurs pour les collectivités locales tant que ne sera pas pris à bras-le-corps la question du logement des plus pauvres, du logement très abordable et de la place de ces populations dans l'agglomération parisienne.

### Bibliographie

- BACQUÉ M.-H. et FIJALKOW Y. (2006), « En attendant la gentrification : discours et politique à la Goutte d'Or (1982-2000) », *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 63, p. 63-83.
- BACQUÉ M.-H. et FOL S. (1997), *Le Devenir des banlieues rouges*, L'Harmattan, Paris, 216 p.
- BELLAVOINE C. et TURPIN N. (2014), « Saint-Denis... au fur et à mesure... », *Revue communale d'études et de recherches*, n° 63, 94 p.
- BOUCHÉ N. (2012), « Brève histoire de l'intervention publique dans la ville constituée », *Le Moniteur*.
- CLECH P. (2015), « Engagement et mobilité sociale par la culture : étude de trois configurations politiques et artistiques en banlieue rouge (1960-2014) », thèse de doctorat, Observatoire sociologique du changement, Sciences Po Paris.
- CLERVAL A. et VAN CRIEKENGEN M. (2014), « "Gentrification ou ghetto", décryptage d'une impasse intellectuelle », *Métropolitiques*.

11. Carnet de terrain, discussion informelle avec Patrick Braouezec, novembre 2013.

12. S. Zappi, « Banlieues : le mal-logement s'étend aux zones pavillonnaires », *Le Monde*, 8 avril 2013.

L'HABITAT INDIGNE AUX PORTES DE PARIS : LE CAS DE SAINT-DENIS...

- COLLET A. (2010), « Générations de classes moyennes et travail de gentrification. Changement social et changement urbain dans le Bas Montreuil et à la Croix-Rousse, 1975-2005 », thèse de doctorat, Université Lumière-Lyon II.
- COSTIL M. (2016), « Le quartier Gare de Saint-Denis, un quartier stratégique en cours de requalification », in AUCLAIR E. et DESPONDS D. (dir.), *La Ville conflictuelle*, Éditions Le Manuscrit, Paris, p. 239-262.
- DAVY A.-C. (2011), *L'Habitat dégradé et indigne en Île-de-France*, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.
- DAVY A.-C., MERTINY P. et RICHARD M. (2014), « La division des pavillons de banlieue Une recomposition en sourdine de la région parisienne », *Métropolitiques*.
- DIETRICH-RAGON P. (2011), *Le Logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, 1<sup>re</sup> édition, Presses universitaires de France, Paris, 316 p.
- DUBOIS-JOYE O., ROUSSELOT L. et AUBERTIN A.-S. (2007), « Étude pré-opérationnelle pour la requalification de l'habitat dégradé du centre-ville de Saint-Denis, Diagnostic ».
- LÉVY-VROELANT C. (2005), « Retour sur une catastrophe annoncée : le logement précaire dans la capitale », *Mouvements*, vol. 42, n° 5, p. 84-89.
- PICHON P. (2007), « De l'habitat précaire à l'habitat indigne : les politiques publiques en question », in LAFLAMME V. (dir.), *Le Logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, L'Harmattan, Paris, p. 417-427.
- RAAD L. (2014), « Transformations sociales en banlieue rouge. Politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes », thèse de doctorat, Université Paris-Diderot.
- SAGOT M. (2012), « Les dynamiques à l'œuvre en Seine-Saint-Denis », Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, 52 p.
- SAUNDERS D. (2012), *Du village à la ville : comment les migrants changent le monde*, Seuil, Paris, 446 p.
- SEDEL J. (2009), *Les Médias & la banlieue*, Le Bord de l'eau/INA, Paris, 247 p.
- SIMON P. (1995), « La société partagée, relations interethniques et interclasses dans un quartier en rénovation, Belleville, Paris XX<sup>e</sup> », *Cahier internationaux de sociologie*, vol. 98, p. 161-190.